

Gratwanderung im Steuerstreit mit den USA

Im Steuerstreit mit den USA wäre eine Sonderlösung auf der Grundlage des Doppelbesteuerungsabkommens 1996 und der Erklärung zum UBS-Staatsvertrag möglich. Dies hätte für andere Länder keine präjudizielle Wirkung. Von René Matteotti

Der Steuerstreit mit den USA über unbesteuerbare Einkünfte scheint nicht vom Fleck zu kommen. Ein Grund für den Stillstand der Gespräche um eine Globallösung wird in den bevorstehenden Präsidentschaftswahlen erblickt. Die Schweiz stellt sich auf den Standpunkt, dass die Problematik auf der Grundlage des geltenden Rechts gelöst werden soll. Es ist aber fraglich, ob dieses ausreicht, um das «Altlastenproblem» der von den USA ins Visier genommenen Banken zu lösen. Die Schweiz hat sich zudem im unpopulären UBS-Staatsvertrag bereit erklärt, Amtshilfegesuche zu bearbeiten, sofern sie sich auf Handlungsmuster stützen, welche denjenigen im UBS-Fall entsprechen. Auch wenn die Bedeutung der Erklärung zum UBS-Staatsvertrag umstritten ist und eine mit dem geltenden Recht konforme Lösung Vorrang genießt, ist eine staatsvertragliche Lösung rechtlich nicht ausgeschlossen. Sie könnte auf zwei Ebenen ansetzen.

Zusatzprotokoll 2009

Das am 23. September 2009 von der Schweiz und den USA unterzeichnete Zusatzprotokoll sieht eine umfassende Amtshilfe gemäss OECD-Standard vor, bei welchem das Bankgeheimnis für die Durchsetzung des amerikanischen Steuerrechts aufgehoben werden kann. Das Zusatzprotokoll reicht jedoch für die vollständige Bewältigung des Altlastenproblems nicht vollständig aus. Amtshilfe ist in Bezug auf Informationen, die sich auf Steuerperioden beziehen, die vor dem 23. September 2009 beginnen, nämlich nicht möglich. Die Verankerung dieses Rückanknüpfungsverbots stellt einen politischen Entscheid dar, der verfassungsrechtlich sehr begrüssenswert, aber nicht zwingend ist. Das Bundesverwaltungsgericht würde es nämlich zulassen, den weiten OECD-Standard auch auf Amtshilfeersuchen anzuwenden, die sich auf Steuerperioden vor dem 23. September 2009 beziehen. Würde die Rückanknüpfung auf frühere Steuerperioden zugelassen, könnte ein Stolperstein für die rechtliche Bewältigung der Altlasten aus dem Weg geräumt werden. Freilich hat die Schweiz auch die Interessen der Bankkunden zu berücksichtigen. Es ist daher verständlich, dass der Gesetzgeber den verfassungsrechtlichen Spielraum nicht ausschöpft. Immerhin könnte er darüber nachdenken, eine etwas weitergehende Rückanknüpfung dann zu erlauben, wenn der Vertragsstaat im Gegenzug ein Selbstanzeigeprogramm anbietet, das die selbstanzeigenden Steuerpflichtigen vor drakonischen Strafen schützt.

Soll am Rückanknüpfungsverbot im Zusatzprotokoll 2009 ausnahmslos festgehalten werden, können Bankinformationen, die sich auf einen Zeitraum beziehen, welcher vor dem 23. September 2009 beginnt, nur auf der Grundlage des Doppelbesteuerungsabkommens 1996 herausgegeben

werden. Danach ist Amtshilfe bei Verdacht auf «Betrugsdelikte und dergleichen» zulässig. Umstritten ist, was diese Formulierung bedeutet. Das Bundesverwaltungsgericht hat sie in einem Pilotentscheid zur UBS-Amtshilfevereinbarung eng ausgelegt und die Amtshilfe auf Abgabebetrugsfälle eingeschränkt. Dieser Entscheid grenzt den Spielraum für die Bewältigung des Altlastenproblems erheblich ein, da bei fortgesetzter schwerer Steuerhinterziehung keine Amtshilfe geleistet werden kann. Der Gerichtsentscheid war Grund dafür, dass die UBS-Amtshilfevereinbarung dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden musste. Bei einer Beschränkung auf reine Abgabebetrugsfälle hätte die UBS ihre Altlasten im Verhältnis zu den USA gar nicht bewältigen können.

Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts könnten die USA und die Schweiz die schwammige Formulierung «Betrugsdelikte und dergleichen» in einem ergänzten Protokoll zum Doppelbesteuerungsabkommen 1996 auf bestimmte Konstellationen von fortgesetzten schweren Steuerhinterziehungen ausdehnen. Das Parlament müsste hierfür aber auf jeden Fall seine Zustimmung erteilen. Gemäss richterlicher Auffassung stünde das Rückwirkungsverbot einer solchen Lösung nicht entgegen. Im Interesse der Bankkunden sollte aber auch diese Variante mit einem Selbstanzeigeprogramm begleitet werden, das den Fokus auf die Nachbesteuerung undeckelter Einkünfte legt und Strafbefreiungen bzw. weitgehende Strafmilderungen vorsieht.

Kein Präjudiz

Die Schweiz will das Altlastenproblem grundsätzlich über Abgeltungssteuerabkommen lösen. Dies ist zu begrüßen, da damit die berechtigten Besteuerungsansprüche und der Schutz der Privatsphäre optimal in Einklang gebracht werden können. Die Situation gegenüber den USA unterscheidet sich von derjenigen zu anderen Staaten jedoch insofern, als die Schweiz den USA bereits in der Vergangenheit eine vergleichsweise weite Amtshilfe gewährleistet und das Bankkundengeheimnis im Rahmen des QI-Systems praktisch aufgehoben war. Eine Sonderlösung für die USA, die an das Doppelbesteuerungsabkommen 1996 und die Erklärung zum UBS-Staatsvertrag anknüpft, hätte für andere Länder daher keine präjudizielle Wirkung. Sie hätte den Vorteil, dass das Parlament eine Debatte über diese wichtige Frage führen und einen politischen Entscheid fällen müsste, an den das Bundesverwaltungsgericht gebunden wäre.

Ob eine staatsvertragliche Lösung eine Option darstellen wird, hängt letztlich aber von der Bedeutung der involvierten wirtschafts- und innenpolitischen Interessen ab.

René Matteotti ist Professor für schweizerisches, europäisches und internationales Steuerrecht an der Universität Zürich und Konsulent bei Baker & McKenzie.